SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 15. November 2001 [1]

1. In dieser Rechtssache haben die Niederlande Klage gemäß Artikel 230 EG auf Nichtigerklärung von Nummer 3 des Anhangs der Richtlinie 1999/51 der Kommission [2] (im Folgenden: streitige Bestimmung) erhoben, die vorsieht, dass Österreich und Schweden — bis 31. Dezember 2002 — Beschränkungen der Verwendung von Cadmium beibehalten dürfen, die über diejenigen hinausgehen, die in Nummer 24 des Anhangs I der Richtlinie 76/769/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen [3] geregelt sind.

2. Die wesentliche Rechtsfrage ist die, ob die streitige Bestimmung auf der zutreffenden Rechtsgrundlage erlassen wurde. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die streitige Bestimmung als eine zur Anpassung des Anhangs I der Richtlinie 76/769 an den technischen Fortschritt erforderliche Änderung angesehen werden kann.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Richtlinie 1999/51/EG der Kommission vom 26. Mai 1999 zur fünften Anpassung des Anhangs I der Richtlinie 76/769/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (Zinn, PCP und Cadmium) an den technischen Fortschritt (ABl. L 142, S. 22).

3 — ABl. L 262, S. 201.

Die einschlägigen Rechtsvorschriften

3. Die Richtlinie 76/769 enthält Vorschriften, die das Inverkehrbringen und die Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen beschränken. Gemäß Artikel 1 Absatz 1 gilt die Richtlinie für die in Anhang I aufgeführten Stoffe und Zubereitungen [4]. Artikel 2 sieht vor, soweit er einschlägig ist:

„Die Mitgliedstaaten treffen alle zweckdienlichen Maßnahmen, damit die im Anhang aufgeführten gefährlichen Stoffe und Zubereitungen nur unter den dort angegebenen Bedingungen in den Verkehr gebracht oder verwendet werden ...“

4 — Ursprünglich hatte die Richtlinie 76/769 nur einen Anhang. Jedoch wurde der Anhang nach der Änderung durch die Richtlinie 83/478/EWG des Rates vom 19. September 1983 zur fünften Änderung der Richtlinie 76/769/EWG (ABl. L 263, S. 33) in „Anhang I“ umbenannt.

4. Artikel 2a, der durch die Richtlinie 89/678 [5] eingefügt wurde, sieht vor:

„Die zur Anpassung der Anhänge an den technischen Fortschritt erforderlichen Änderungen bezüglich der bereits unter [die Richtlinie 76/769] fallenden Stoffe und Zubereitungen werden nach dem in Artikel [29] der Richtlinie 67/548/EWG [6], zuletzt geändert durch die Richtlinie [92/32/EWG [7]], vorgesehenen Verfahren erlassen."

5. Das in Artikel 29 der Richtlinie 67/548 in der geänderten Fassung vorgesehene Verfahren folgt dem System, das in dem Beschluss 87/373 des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse [8] geregelt ist. In Übereinstimmung mit diesem Beschluss sieht Artikel 29 vor, dass die Kommission von einem Ausschuss unterstützt wird, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt. Die Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen und erlässt sie, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen. Stimmen die beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein oder liegt keine Stellungnahme vor, so unterbreitet die Kommission dem Rat einen Vorschlag, der dann mit qualifizierter Mehrheit beschließt.

6. Die Richtlinie 76/769 ist mehrfach geändert worden. Mehrere gefährliche Stoffe und Zubereitungen sind in Anhang I hinzugefügt worden [9] und die Verwendung der von diesem Anhang erfassten Stoffe und Zubereitungen ist weiteren Beschränkungen unterworfen worden [10].

7. Durch die Richtlinie 91/338 [11] nahm der Gemeinschaftsgesetzgeber den Stoff Cadmium in die Richtlinie 76/769 auf, indem er eine neue Nummer 24 in den Anhang I einfügte. Diese verbietet in Bezug auf einige besonders erwähnte Erzeugnisse die Verwendung von Cadmium für die Einfärbung von Fertigerzeugnissen (Abschnitt 1), zur Stabilisierung von Fertigerzeugnissen aus Vinylchloridpolymeren und -copolymeren (im Folgenden: PVC, Abschnitt 2) und zur Oberflächenbehandlung (Cadmierung) von Metallerzeugnissen oder Bestandteilen (Abschnitt 3). Zum Beispiel darf Cadmium gemäß Nummer 24 Abschnitt 2.1 nicht als Stabilisierungsmittel in aus PVC hergestelltem Bürobedarf und Schulbedarf verwendet werden.

5 — Richtlinie 89/678/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Änderung der Richtlinie 76/769/EWG (ABl. L 398, S. 24).

6 — Richtlinie 67/548/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (ABl. Nr. 196, S. 1).

7 — Richtlinie 92/32/EWG des Rates vom 30. April 1992 zur siebten Änderung der Richtlinie 67/548/EWG (ABl. L 154, S. 1).

8 — ABl. L 197, S. 33.

9 — Siehe z. B. Richtlinie 89/677/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur achten Änderung der Richtlinie 76/769/EWG (ABl. L 398, S. 19).

10 — Siehe z. B. Richtlinie 97/64/EG der Kommission vom 10. November 1997 zur vierten Anpassung von Anhang I der Richtlinie 76/769/EWG (ABl. L 315, S. 13).

11 — Richtlinie 91/338/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 zur zehnten Änderung der Richtlinie 76/769/EWG (ABl. L 186, S. 59).

8. Artikel 2 der Richtlinie 91/338 sieht vor:

„Angesichts der Entwicklung der Kenntnisse und Techniken auf dem Gebiet von Substitutionsprodukten, die im Vergleich zu Cadmium und Cadmiumverbindungen weniger gefährlich sind, nimmt die Kommission im Benehmen mit den Mitgliedstaaten zum ersten Mal nach Ablauf von drei Jahren nach dem in Artikel 3 Absatz 1 genannten Zeitpunkt und danach in regelmäßigen Abständen eine Neubewertung der Lage nach dem in Artikel 2a der Richtlinie 76/769/EWG genannten Verfahren vor."

9. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 91/338 hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um der Richtlinie spätestens bis 31. Dezember 1992 nachzukommen.

10. Österreich und Schweden traten der Europäischen Union am 1. Januar 1995 bei. Die Beitrittsakte [12] enthält Übergangsbestimmungen über die Verwendung und das Inverkehrbringen von Cadmium in diesen Staaten. Artikel 69 Absatz 1 sieht vor, dass während eines Zeitraums von vier Jahren ab dem Beitritt die in Anhang VIII der Akte genannten Bestimmungen nach Maßgabe jenes Anhangs und entsprechend den darin festgelegten Bedingungen keine Anwendung auf Österreich finden. Artikel 112 Absatz 1 gewährt Schweden mit denselben Worten eine Ausnahmeregelung von den in Anhang XII der Akte enthaltenen Bestimmungen.

11. Anhang VIII der Beitrittsakte — auf Österreich anwendbar — erwähnt Abschnitt 2.1 des Anhangs der Richtlinie 91/338 betreffend die Verwendung von Cadmium als Stabilisierungsmittel in Erzeugnissen aus PVC, der Abschnitt 2.1 der Nummer 24 des Anhangs I der Richtlinie 76/769 einfügte.

12. Anhang XII der Beitrittsakte — auf Schweden anwendbar — erwähnt die Richtlinie 91/338 und sieht vor, dass „Schweden... jedoch während der Übergangszeit den freien Verkehr hinsichtlich Porzellan und Keramik einschließlich keramischer Fliesen aufrecht [erhält], der sich aus der Bestimmung seiner derzeitigen Verordnung über Ausnahmen vom Verbot der Verwendung von Cadmium zur Oberflächenbehandlung, als Stabilisator oder als Farbstoff ergibt".

13. Artikel 69 Absatz 2 und Artikel 112 Absatz 2 der Beitrittsakte sehen in Bezug

12 — Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 1994, C 241, S. 21), geändert durch Beschluss 95/1/EG, Euratom, EGKS des Rates der Europäischen Union vom 1. Januar 1995 zur Anpassung der Dokumente betreffend den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union (ABl. L 1, S. 1).

auf Österreich und Schweden vor:

„Die in Absatz 1 genannten Bestimmungen werden innerhalb dieses Zeitraums im Einklang mit den EG-Verfahren überprüft.

Unbeschadet der Ergebnisse dieser Überprüfung gilt der gemeinschaftliche Besitzstand ab dem Ende der in Absatz 1 genannten Übergangszeit für die neuen Mitgliedstaaten unter den gleichen Bedingungen wie für die derzeitigen Mitgliedstaaten."

14. Am 26. Mai 1999 erließ die Kommission die Richtlinie 1999/51 zur fünften Anpassung des Anhangs I der Richtlinie 76/769 [13] an den technischen Fortschritt. Die Richtlinie 1999/51 wurde aufgrund von Artikel 2a der Richtlinie 76/769 [14] in Übereinstimmung mit dem Ausschussverfahren gemäß Artikel 29 der Richtlinie 67/548 in der geänderten Fassung erlassen.

15. Die erste Begründungserwägung der Richtlinie 1999/51 erinnert daran, dass „[i]n der Akte über den Beitritt ..., insbesondere in den Artikeln 69... und 112,... vorgesehen [ist], dass während eines Zeitraums von vier Jahren ab dem 1. Januar 1995 einige Bestimmungen des Anhangs I der Richtlinie 76/769/EWG auf Österreich... und Schweden keine Anwendung finden und in Übereinstimmung mit den im EG-Vertrag festgelegten Verfahren überprüft werden sollen".

16. Die fünfte Begründungserwägung lautet:

„Die Entschließung des Rates vom 25. Januar 1988 [15] fordert eine umfassende Strategie zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung durch Cadmium, einschließlich Maßnahmen zur Beschränkung des Cadmiumgebrauchs und zur Förderung von Alternativen. Die Risiken durch Cadmium werden im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates [16] bewertet, und die Kommission wird die Beschränkung des Cadmiumgebrauchs anhand der Ergebnisse überprüfen. Schweden und Österreich können als Übergangsmaßnahme darüber hinausgehende Beschränkungen beibehalten."

17. In Übereinstimmung mit diesen Begründungserwägungen fügte Nummer 3 des Anhangs der Richtlinie 1999/51 — die Bestimmung, die in dieser Rechtssache von den Niederlanden beanstandet wird — in Nummer 24 des Anhangs I der Richtlinie 76/769 folgenden Abschnitt hinzu:

„4. Österreich und Schweden, in denen bereits Beschränkungen gelten, die über die

13 — Zitiert in Fußnote 3.

14 — Zitiert in Nr. 4.

15 — ABl. C 30, S. 1.

16 — Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates vom 23. März 1993 zur Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe (ABl. L 84, S. 1).

in den Abschnitten 1, 2 und 3 vorgeschriebenen hinausgehen, dürfen diese bis zum 31. Dezember 2002 beibehalten. Die Kommission wird die Bestimmungen über Cadmium im Anhang I der Richtlinie 76/769/EWG vor diesem Datum unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Cadmiumrisikobewertung und des Standes von Wissenschaft und Technik im Hinblick auf Alternativen für Cadmium überprüfen."

18. Wie aus seinem Wortlaut hervorgeht, änderte der neue Abschnitt 4 die Vorschriften über die Verwendung von Cadmium in Nummer 24 Abschnitte 1 bis 3 des Anhangs I der Richtlinie 76/769 nicht in der Substanz. Er hatte die Wirkung, die Gültigkeit der Österreich und Schweden in der Beitrittsakte gewährten Ausnahmeregelungen — bis zum Ende des Jahres 2002 — auszudehnen und so diese Staaten zu ermächtigen, Beschränkungen der Verwendung von Cadmium, die über die in Nummer 24 Abschnitte 1 bis 3 vorgeschriebenen hinausgehen, beizubehalten.

19. Gemäß ihrem Artikel 3 trat die Richtlinie 1999/51 am 25. Juni 1999 in Kraft.

Der tatsächliche und rechtliche Hintergrund

20. Vor der Untersuchung der in der vorliegenden Rechtssache vorgetragenen Behauptungen und Argumente ist es nützlich, kurz die Umstände darzulegen, die zum Erlass der Richtlinie 1999/51 geführt haben.

21. Man wird sich daran erinnern, dass Österreich und Schweden in der Beitrittsakte fünf Jahre lang geltende Ausnahmeregelungen von den in der Richtlinie 76/769 enthaltenen Gemeinschaftsbestimmungen über die Verwendung und das Inverkehrbringen von Cadmium gewährt wurden. Im Hinblick auf diese Ausnahmeregelungen entschied die Kommission gemäß Artikel 2 der Richtlinie 91/338 [17] zu bewerten, ob die Verwendung und das Inverkehrbringen dieses Stoffes weiter gehend als in Nummer 24 des Anhangs I der Richtlinie 76/769 vorgesehen beschränkt werden soll, und mit der Ausarbeitung von detaillierten Entwürfen für Vorschläge zur Änderung dieser Bestimmungen zu beginnen.

22. In diesem Zusammenhang bezeichnete die Kommission Cadmium 1997 gemäß der Verordnung Nr. 793/93 [18] als einen Stoff, der besonderer Aufmerksamkeit bedarf [19], und erklärte Belgien für dafür zuständig, eine Bewertung des durch seine Verwendung hervorgerufenen Risikos durchzuführen. Nach dem Gerichtshof vorgelegten Informationen ist diese Bewertung noch nicht beendet worden. Im September 1998 erstellte ein Beratungsunternehmen im Auftrag der Kommission einen Bericht über die durch die Verwendung von Cadmium hervorgerufenen Risiken (im Folgenden: Atkins-Bericht). Die Parteien sind

17 — Zitiert in Nr. 8.

18 — Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates vom 23. März 1993 zur Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe (ABl. L 84, S. 1).

19 — Verordnung (EG) Nr. 143/97 der Kommission vom 27. Januar 1997 zur Festlegung der dritten Prioritätenliste gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 793/93, zitiert in Fußnote 16 (ABl. L 25, S. 13).

sich darüber einig, dass dieser Bericht die Auffassung unterstützt, dass die Verwendung von Cadmium weiter gehend beschränkt werden sollte als in der Richtlinie 76/769 vorgesehen. Es scheint jedoch auch darin Übereinstimmung zu geben, dass der Atkins-Bericht nicht geeignet war, als Grundlage für neue Gemeinschaftsmaßnahmen in diesem Bereich zu dienen, da sein Umfang zu sehr begrenzt war und die vorgelegten Ergebnisse nicht ausreichend endgültig und vollständig waren. Außerdem sah der Wissenschaftliche Ausschuss für Toxikologie und Umwelt, der die Kommission in diesem Zusammenhang berät, davon ab, eine endgültige Stellungnahme zu den aus dem Bericht abzuleitenden Ergebnissen anzunehmen.

23. 1998 legte die Kommission der Arbeitsgruppe für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung von gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (im Folgenden: Arbeitsgruppe) zwei Entwürfe für Vorschläge zur Änderung von Nummer 24 des Anhangs I der Richtlinie 76/769 vor[20]. Diese Entwürfe für Vorschläge hatten insbesondere den Erlass neuer Beschränkungen der Verwendung von Cadmium als Farbstoff in bestimmten Erzeugnissen wie Polyamid zum Ziel. Unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Ergebnisse der noch andauernden Risikobewertung noch nicht vollständig genug waren, nahm die Kommission diese Entwürfe für Vorschläge nicht an. Sie legte der Arbeitsgruppe stattdessen einen dritten Entwurf für einen Vorschlag vor[21]. Dieser Entwurf für einen Vorschlag sah keine neuen Beschränkungen der Verwendung von Cadmium, sondern im Ergebnis die Ausdehnung der Österreich und Schweden in der Beitrittsakte gewährten Ausnahmeregelung bis 31. Dezember 2002 vor. Dieser Entwurf für einen Vorschlag wurde mit gewissen Änderungen, die Einwendungen der Niederlande Rechnung tragen sollten, dem Ausschuss nach Artikel 29 der Richtlinie 67/548 in der geänderten Fassung zur Stellungnahme vorgelegt. Während die Vertreter Belgiens, Dänemarks und der Niederlande dagegen stimmten, stimmte die Mehrheit des Ausschusses für den Vorschlag. Gemäß Artikel 29 der Richtlinie 67/548 wurde der Vorschlag so von der Kommission als Richtlinie 1999/51 angenommen.

Die Nichtigkeitsklage

24. Die Niederlande haben die Gültigkeit von Nummer 3 des Anhangs der Richtlinie 1999/51 beanstandet, die in Nummer 24 des Anhangs I der Richtlinie 76/769 einen Abschnitt 4 hinzufügte. Die Kommission beantragt, die Klage abzuweisen. Sie wird von Schweden unterstützt. In der mündlichen Verhandlung haben die Niederlande und die Kommission mündliche Ausführungen gemacht.

25. Die Niederlande tragen vier Klagegründe vor. In der Klageschrift werden diese wie folgt dargestellt. Erstens habe die Kommission ihre Befugnisse überschritten,

20 — Der Klageschrift beigefügt.
21 — Ebenda.

indem sie die streitige Bestimmung aufgrund von Artikel 2a der Richtlinie 76/769 erlassen habe. Zweitens widerspreche die streitige Bestimmung den materiellrechtlichen Bestimmungen der Richtlinie 76/769, da sie impliziere, dass Nummer 24 des Anhangs I der Richtlinie eine abschließende Harmonisierung der Verwendungen, für die Cadmium eingesetzt werden dürfe, zur Folge habe. Drittens verletze sie den Grundsatz der Rechtssicherheit. Viertens erfülle sie in Widerspruch zu Artikel 253 EG nicht die Erfordernisse der Begründung.

26. In der mündlichen Verhandlung hat die niederländische Regierung das größte Gewicht dem zweiten Klagegrund beigemessen. Wie sie jedoch selbst in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, ist es sachgerecht, dass der Gerichtshof die Klagegründe in der Reihenfolge untersucht, in der sie in der Klageschrift dargestellt worden sind.

Der erste Klagegrund: unzutreffende Rechtsgrundlage

27. Die Niederlande tragen im Wesentlichen zwei Argumente für ihre Auffassung vor, dass die Kommission ihre Befugnisse überschritten habe, als sie die streitige Bestimmung erließ. Zunächst meinen sie, dass die streitige Bestimmung nicht als eine Änderung von Anhang I der Richtlinie 76/769 angesehen werden könne, die zur Anpassung des Anhangs an den technischen Fortschritt im Sinne von Artikel 2a dieser Richtlinie erforderlich ist. Zweitens machen die Niederlande geltend, dass die streitige Bestimmung wesentliche Aspekte der Regelung über die Verwendung von Cadmium berühre. Sie gehe daher über das hinaus, was aufgrund einer Vorschrift — wie Artikel 2a — geregelt werden könne, die der Kommission die Befugnis übertrage, in Zusammenarbeit mit einem Ausschuss nach dem Verfahren gemäß Artikel 29 der Richtlinie 67/548 in der geänderten Fassung Regelungen niederzulegen. Die streitige Bestimmung hätte aus diesen Gründen auf der Grundlage von Artikel 95 EG vom Gemeinschaftsgesetzgeber erlassen werden müssen.

Das erste Argument

28. Die niederländische Regierung erinnert daran, dass die Kommission nach Artikel 2a die Befugnis hat, die zur Anpassung des Anhangs I der Richtlinie 76/769 an den technischen Fortschritt erforderlichen Änderungen nach dem Verfahren gemäß Artikel 29 der Richtlinie 67/548 bezüglich der von dem Anhang bereits erfassten Stoffe und Zubereitungen zu erlassen. Ihrer Auffassung nach ist der wesentliche Zweck dieser Bestimmung der, die Gemeinschaftsbehörden zu ermächtigen, sofort zu reagieren, wenn ein Schaden für die Allgemeinheit und die Umwelt entdeckt wird und insbesondere wenn Fälle festgestellt würden, die schwerwiegende Folgen für die menschliche Gesundheit haben, indem sie derzeitige Verwendungen von gefährlichen Stoffen und Zubereitungen Beschränkungen unterwerfen. Im Zusammenhang von Cadmium trägt die niederländische Regierung jedoch vor, dass Artikel 2a im Licht der Richtlinie 91/338

ausgelegt werden müsse. Es folge aus Artikel 2[22] und der dritten Begründungserwägung dieser Richtlinie[23], dass Änderungen zur Anpassung des Anhangs I an den technischen Fortschritt im Sinne von Artikel 2a als solche Änderungen verstanden werden müssten, die insbesondere durch die Entwicklung der Kenntnisse und der Technik auf dem Gebiet der Substitution von Cadmium notwendig gemacht seien.

29. Nach Ansicht der niederländischen Regierung folge daraus, dass die streitige Bestimmung nicht als eine zur Anpassung von Nummer 24 des Anhangs I an den technischen Fortschritt erforderliche Änderung im Sinne von Artikel 2a angesehen werden könne. Zum einen sei die streitige Bestimmung nicht auf die Entwicklung der Kenntnisse und der Technik auf dem Gebiet der Substitution von Cadmium gestützt, da die Bewertung des Risikos für die Umwelt und die menschliche Gesundheit durch Cadmium, wie klar aus der fünften Begründungserwägung der Richtlinie 1999/51[24] hervorgehe, zu der Zeit, als die streitige Bestimmung von der Kommission erlassen worden sei, nicht beendet gewesen sei. Zum anderen müsse die Entwicklung der Kenntnisse und der Technik auf dem Gebiet der Substitution von Cadmium naturgemäß alle Mitgliedstaaten gleichermaßen betreffen. Die streitige Bestimmung schaffe jedoch eine spezielle Regelung für Österreich und Schweden.

30. Außerdem vertritt die niederländische Regierung die Ansicht, dass die streitige Bestimmung im Wesentlichen darauf abziele, die praktischen Schwierigkeiten zu vermeiden, die in Österreich und Schweden entstanden wären, wenn diese Länder gezwungen worden wären, nach Ablauf der in den Artikeln 69 und 112 der Beitrittsakte vorgesehenen Ausnahmeregelungen ihre Gesetzgebung kurz vor der Einführung neuer gemeinschaftsrechtlicher Beschränkungen der Verwendung von Cadmium zu ändern. Unter diesen Umständen müsse die streitige Bestimmung als eine Änderung des Anhangs I der Richtlinie 76/769 angesehen werden, die eine künftige Anpassung des Anhangs an den technischen Fortschritt im Sinne von Artikel 2a vorwegnehme.

31. Schließlich hebt die niederländische Regierung hervor, dass die Gesetzgebung bestimmter Mitgliedstaaten einschließlich der Niederlande strengere Beschränkungen der Verwendung von Cadmium vorschreibe als in Nummer 24 des Anhangs I der Richtlinie 76/769 vorgesehen. Diese Mitgliedstaaten seien in einer mit Österreich und Schweden vergleichbaren Situation und die Kommission hätte daher in jedem Fall auch diesen Mitgliedstaaten Ausnahmeregelungen gewähren sollen.

32. Die Kommission widerspricht diesen Argumenten.

33. Ihrer Ansicht nach räumt ihr Artikel 2a die Befugnis ein, Änderungen von geringer Bedeutung (*modifications mineures*) des Anhangs I der Richtlinie 76/769 gemäß dem Ausschussverfahren zu erlassen. Entgegen dem, was die niederländische Regierung vortrage, sei sie nicht gehindert,

22 — Zitiert in Nr. 8.

23 — Diese Begründungserwägung lautet: „Auf dem Gebiet der Substitution sind Kenntnisse und Technik in der Entwicklung begriffen; die Lage muss daher unter Berücksichtigung der Ergebnisse wissenschaftlicher und technischer Untersuchungen im Sinne der [Entschließung des Rates vom 25. Januar 1988 (ABl. C 30, S. 1)] systematisch neu bewertet werden."

24 — Zitiert in Nr. 16.

diese Befugnis bei Fehlen von endgültigen und vollständigen wissenschaftlichen Studien über das durch Cadmium hervorgerufene Risiko und die Möglichkeit seiner Substitution auszuüben. Beim Erlass der streitigen Bestimmung habe sie die vorläufigen Ergebnisse der noch andauernden Bewertung des Risikos von Cadmium berücksichtigt, die angezeigt hätten, dass es ein Bedürfnis für zusätzliche Beschränkungen seiner Verwendung gegeben und ein entsprechender Gesetzgebungsvorschlag unmittelbar bevorgestanden habe. Es könne daher nicht argumentiert werden, dass die streitige Bestimmung „nicht auf die Entwicklung der Kenntnisse und der Technik... gestützt" und daher keine Anpassung an den technischen Fortschritt im Sinne von Artikel 2a sei.

34. Die Kommission vertritt außerdem die Ansicht, dass sie die berechtigten Erwartungen von Österreich und Schweden enttäuscht und die Grundsätze der ordnungsmäßigen Verwaltung (*les principes de bonne gestion*) verletzt hätte, wenn sie die streitige Bestimmung nicht erlassen hätte. Hätte sie dies nicht getan, wären diese Staaten — nach Ablauf der in der Beitrittsakte vorgesehenen Übergangsregelung am 31. Dezember 1998 — gezwungen gewesen, die in ihrer Gesetzgebung vorgesehenen Beschränkungen aufzuheben, obwohl entsprechende Beschränkungen höchstwahrscheinlich auf Gemeinschaftsebene innerhalb kurzer Zeit eingeführt worden wären. Unter diesen Umständen könne ihr nicht vorgeworfen werden, die streitige Bestimmung nach dem flexiblen Ausschussverfahren gemäß Artikel 2a erlassen zu haben.

35. Schließlich macht die Kommission geltend, dass unter den besonderen Umständen eine spezielle Regelung für Österreich und Schweden, vergleichbar der in den Übergangsbestimmungen der Beitrittsakte vorgesehenen, gerechtfertigt gewesen sei. Diese Regelung spiegele bloß den Umstand wider, dass Österreich und Schweden auf dem Gebiet des Schutzes gegen das Gesundheitsrisiko durch Cadmium weiter fortgeschritten seien und dass die strengen Regelungen über die Verwendung von Cadmium in der Gesetzgebung dieser Staaten aller Wahrscheinlichkeit nach in absehbarer Zukunft auf Gemeinschaftsebene übernommen würden [25].

36. Die schwedische Regierung trägt Argumente vor, die im Wesentlichen denjenigen der Kommission entsprechen.

37. Wie aus den vorgetragenen Argumenten deutlich wird, ist die wesentliche Frage die, ob eine Vorschrift, die bestimmten Mitgliedstaaten eine Ausnahmeregelung von den Bestimmungen in Anhang I der Richtlinie 76/769 gewährt, die diese Mitgliedstaaten ermächtigt, strengere Regelungen über die Verwendung und das Inverkehrbringen eines der vom Anhang erfassten Stoffe in Kraft zu lassen, als eine zur Anpassung des Anhangs an den technischen Fortschritt erforderliche Änderung im Sinne von Artikel 2a angesehen werden kann.

25 — Die Kommission bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — Die Überprüfungsklausel — Umwelt- und Gesundheitsnormen vier Jahre nach dem Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden zur Europäischen Union*, KOM (1998) 745 endg., in der es (auf S. 12) heißt: „Nun soll eine Richtlinie der Kommission mit neuen Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung von... Kadmium verabschiedet werden, um die Situation der neuen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen."

38. Eine Auslegung von Artikel 2a, die dessen Wortlaut und Zweck berücksichtigt, führt meiner Ansicht nach zwangsläufig zu einer Verneinung dieser Frage.

39. Erstens wird man sich daran erinnern, dass der Wortlaut von Artikel 2a der Kommission die Befugnis einräumt, die „zur Anpassung [des Anhangs I] an den technischen Fortschritt erforderlichen Änderungen" zu erlassen. Meines Erachtens ist es klar, dass eine Bestimmung nicht als eine *Anpassung* des Anhangs I *an den technischen Fortschritt* angesehen werden kann, wenn sie keine substanzielle Änderung der Regelungen über die Verwendung und das Inverkehrbringen der in Anhang I aufgeführten gefährlichen Stoffe und Zubereitungen bewirkt. Die streitige Bestimmung hat jedoch die in den Abschnitten 1 bis 3 der Nummer 24 des Anhangs I niedergelegten substanziellen Regelungen, die die Verwendung und das Inverkehrbringen von Cadmium beschränken, überhaupt nicht geändert. Es ist schon aus diesem Grund schwierig, die Auffassung der Kommission zu akzeptieren, dass die streitige Bestimmung in den Bereich ihrer Befugnis nach Artikel 2a falle.

40. Zweitens muss der Begriff der Anpassung an den technischen Fortschritt, wie die niederländische Regierung hervorhebt, im Licht des Zweckes von Artikel 2a, der durch die Richtlinie 89/678 eingefügt wurde, ausgelegt werden. Die erste Begründungserwägung dieser Richtlinie lautet:

„Die Bevölkerung und die Umwelt werden ständig neuen, durch die Verwendung chemischer Erzeugnisse hervorgerufenen Gefahren ausgesetzt. Bei Feststellung von Schäden und insbesondere von Fällen, die zu schwerwiegenden Folgen für die Gesundheit der Menschen führen, müssen unverzüglich Maßnahmen ergriffen werden, damit das Inverkehrbringen und die Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen auf Gemeinschaftsebene untersagt oder eingeschränkt werden."

41. In der dritten Begründungserwägung heißt es:

„Der technische Fortschritt macht eine rasche Anpassung der im Anhang der Richtlinie 76/769/EWG enthaltenen Vorschriften erforderlich ..."

42. Auf der Grundlage dieser Aussagen scheint es klar zu sein, dass der wesentliche Zweck von Artikel 2a darin besteht, die Gemeinschaftsbehörden zu ermächtigen, Anhang I durch Beschränkung des Inverkehrbringens oder der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen auf Gemeinschaftsebene anzupassen und dies durch das Ausschussverfahren einfacher und schneller zu tun, als es der Fall wäre, wenn die Beschränkungen aufgrund von Artikel 95 EG erlassen werden müssten. Jedoch führte die streitige Bestimmung keine neuen Beschränkungen des Inverkehrbringens oder der Verwendung von Cadmium auf Gemeinschaftsebene ein. Sie gewährte im Gegenteil Österreich und Schweden eine Ausnahmeregelung, die diese ermächtigte, auf nationaler Ebene die schon bestehenden Beschränkungen des

Inverkehrbringens und der Verwendung von Cadmium aufrechtzuerhalten. Es ist auch aus diesem Grund schwierig, die Verteidigung der Kommission in dieser Rechtssache zu akzeptieren.

43. Nach Auffassung der niederländischen Regierung ist die streitige Bestimmung außerdem rechtswidrig, weil sie nicht auf den technischen Fortschritt auf dem Gebiet der Cadmiumsubstitution gestützt ist.

44. Meines Erachtens beruht dieses Argument auf einer unangemessen engen Auslegung von Artikel 2a. Die Begründung der Richtlinie 89/678 bezieht sich auf Situationen einer „Feststellung von Schäden" (erste Begründungserwägung) und auf Situationen, in denen es „technische[n] Fortschritt" (dritte Begründungserwägung) gab. Es scheint daher, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber die Absicht hatte, der Kommission die Befugnis einzuräumen, auf der Grundlage von Artikel 2a nicht nur dann zu handeln, wenn die Kenntnisse auf dem Gebiet der Substitution in einem solchen Maß fortgeschritten sind, dass neue Beschränkungen der Verwendung gefährlicher Stoffe gerechtfertigt erscheinen, sondern auch wenn wissenschaftliche Forschungen erkennen lassen, dass von Anhang I erfasste Stoffe eine größere Gefahr für die Umwelt und die öffentliche Gesundheit darstellen, als zuvor angenommen, und dass neue Beschränkungen daher erforderlich sind.

45. Es muss jedoch angenommen werden, dass die Kommission ihre Befugnisse nach Artikel 2a nicht ausüben kann, wenn die ergriffenen Maßnahmen nicht eine gewisse Grundlage in der Wissenschaft haben — entweder auf dem Gebiet der Substitution oder in Forschungen, die darauf hindeuten, dass von Anhang I erfasste Stoffe neue Gefahren für die Gesundheit oder die Umwelt heraufbeschwören. Wie die Kommission selbst in ihrem schriftlichen Vorbringen festgestellt hat, werden und können Maßnahmen normalerweise nicht gemäß Artikel 2a ergriffen werden, wenn es an vollständigen und endgültigen wissenschaftlichen Ergebnissen fehlt. Es ist vielleicht möglich — und hier stimme ich wieder nicht mit der niederländischen Regierung überein —, sich Umstände vorzustellen, unter denen es angemessen wäre, dass die Kommission bei Fehlen von endgültigen wissenschaftlichen Ergebnissen handelt. Der wesentliche Zweck von Artikel 2a, der im Schutz der Umwelt und der öffentlichen Gesundheit vor den Risiken von gefährlichen Stoffen und Zubereitungen besteht, könnte gefährdet werden, wenn die Kommission gänzlich daran gehindert wäre zu handeln, wenn z. B. vorläufige wissenschaftliche Ergebnisse eine enge Verbindung zwischen einer verbreiteten Form von Krebs und der Verwendung von Cadmium in bestimmten Erzeugnissen erkennen ließen. Jedoch kann die Befugnis der Kommission, auf der Grundlage von vorläufigen Ergebnissen zu handeln, nicht unbegrenzt sein. Meines Erachtens könnte solches Handeln gerechtfertigt sein, wenn die fraglichen vorläufigen Ergebnisse zeigen, dass es ein dringendes Bedürfnis für schnelles Handeln auf Gemeinschaftsebene gibt.

46. In der vorliegenden Rechtssache besteht Einvernehmen darüber, dass die streitige Bestimmung nicht auf endgültige und vollständige wissenschaftliche Ergebnisse gestützt war. Zur Zeit des Erlasses der

Richtlinie 1999/51 hatten die belgischen Behörden die Bewertung des Risikos, für die sie durch die Verordnung Nr. 143/97[26] für zuständig erklärt worden waren, noch nicht beendet und der Wissenschaftliche Ausschuss für Toxikologie und Umwelt noch keine endgültige Stellungnahme in der Angelegenheit beschlossen[27]. Außerdem gibt es keinen Hinweis darauf, dass die vorläufigen Ergebnisse, auf die die Kommission sich stützte — einschließlich des Atkins-Berichts[28] —, ein dringendes Bedürfnis für schnelles Handeln auf Gemeinschaftsebene offenbart hätten. Wie die Kommission selbst gegenüber dem Gerichtshof betont hat, war sie immer der Ansicht, dass neue gemeinschaftsrechtliche Beschränkungen der Verwendung und des Inverkehrbringens von Cadmium nicht vor der Beendigung der von den belgischen Behörden durchgeführten Risikobewertung erlassen werden könnten.

47. Aus diesen Gründen kann die streitige Bestimmung meines Erachtens nicht als eine Anpassung des Anhangs I an den technischen Fortschritt im Sinne von Artikel 2a der Richtlinie 76/769 angesehen werden.

48. Ich werde in meiner Ansicht durch den Umstand bestärkt, dass die Kommission im dritten Entwurf für den Vorschlag für die Richtlinie 1999/51 festgestellt hat[29]: „Es ist die Ansicht der GD III, dass... es zurzeit keine Grundlage für eine Anpassung der Bestimmungen über Cadmium an den technischen Fortschritt gibt. Der neue Entwurf [für einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung des Anhangs I der Richtlinie 76/769] schlägt daher keine andere Änderung vor, als die Ausnahmeregelungen für Schweden und Österreich über Cadmium zu verlängern." Obwohl diese Aussage in dem Entwurf für den Vorschlag nicht endgültig ist, meine ich trotzdem, dass ihr ein gewisses Gewicht beigemessen werden kann. Wie die niederländische Regierung hervorhebt, bestätigt die Aussage, dass die streitige Bestimmung im Wesentlichen eine Maßnahme ist, die eine Anpassung des Anhangs I der Richtlinie 76/769 an den technischen Fortschritt im Sinne von Artikel 2a *vorwegnimmt*.

49. Dieses Ergebnis wird keineswegs durch die Behauptung der Kommission berührt, dass sie die Erwartungen von Österreich und Schweden enttäuscht und den Grundsatz der ordnungsmäßigen Verwaltung verletzt hätte, wenn sie die streitige Bestimmung nicht erlassen hätte. Der Gemeinschaftsgesetzgeber ist gemäß Artikel 95 EG befugt, auf dem Gebiet der gefährlichen Stoffe und Zubereitungen Maßnahmen zu erlassen. Maßnahmen, die die durch den Ablauf der in den Artikeln 69 und 112 der Beitrittsakte vorgesehenen Übergangsregelung verursachten Probleme lösen konnten, hätten, wie ich meine, auf diesem Weg erlassen werden können.

50. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber auf der Grundlage von Artikel 95 EG bereits einige andere Richtlinien mit dem Ziel erlassen hat, die Probleme zu lösen, die durch den Umstand, dass die Überprüfung des Gemeinschaftsrechts über gefährliche Stoffe nicht bis zum 31. Dezember 1998 beendet werden konnte, verursacht wurden. Die vielfältigen Ausnahmeregelungen, die Österreich und Schweden in der Beitrittsakte gewährt worden waren, liefen auf

26 — Zitiert in Fußnote 19.
27 — Siehe oben, Nr. 22.
28 — Ebenda.
29 — Siehe oben, Nr. 23.

diese Weise aus, bevor neue und strengere Gemeinschaftsmaßnahmen auf dem Gebiet der gefährlichen Stoffe erlassen wurden. Durch die Richtlinie 1999/33 [30] haben das Europäische Parlament und der Rat z. B. auf der Grundlage von Artikel 95 EG im Ergebnis eine Österreich und Schweden in der Beitrittsakte gewährte Ausnahmeregelung ausgedehnt und diese Staaten dadurch ermächtigt, bis 31. Dezember 2000 strengere Regelungen als die in der Richtlinie 67/548 über die Kennzeichnung bestimmter gefährlicher Stoffe [31] vorgesehenen in Kraft zu lassen.

51. Ich würde aus all den oben genannten Gründen dem ersten Argument der niederländischen Regierung zustimmen und die streitige Bestimmung für nichtig erklären.

Das zweite Argument und die anderen Klagegründe

52. Im Licht des Ergebnisses, zu dem ich für das erste Argument zum ersten Klagegrund gelangt bin, schlage ich nicht vor, eine Stellungnahme zu dem zweiten Argument oder zu den anderen von den Niederlanden geltend gemachten Klagegründen abzugeben.

Die zeitlichen Wirkungen des Urteils des Gerichtshofes

53. In der mündlichen Verhandlung hat die niederländische Regierung betont, dass sie keineswegs das Recht Österreichs und Schwedens in Frage stellen wolle, Beschränkungen der Verwendung von Cadmium, die weiter gehen als diejenigen, die in der Richtlinie 76/769 vorgesehen sind, beizubehalten, und beim Gerichtshof beantragt, im Fall der Nichtigerklärung der streitigen Bestimmung wegen unzutreffender Rechtsgrundlage die zeitlichen Wirkungen einer solchen Nichtigerklärung zu begrenzen. Die Kommission hat nicht mitgeteilt, ob sie Einwendungen gegen eine solche Begrenzung hat.

54. Nach ständiger Rechtsprechung kann der Gerichtshof aus Gründen der Rechtssicherheit angeben, welche Wirkungen einer Richtlinie, die für nichtig erklärt worden ist, aufrechtzuerhalten sind [32].

55. In der vorliegenden Rechtssache könnte die Nichtigerklärung der streitigen Bestimmung schwerwiegende Rechtsunsicherheit für Österreich und Schweden verursachen. Ich stimme daher mit der niederländischen Regierung darin überein, dass der Gerichtshof alle Rechtswirkungen der streitigen Bestimmung bis zum Erlass neuer Gemeinschaftsmaßnahmen auf einer zutreffenden Rechtsgrundlage aufrechterhalten sollte.

30 — Richtlinie 1999/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 1999 zur Änderung der Richtlinie 67/548/EWG des Rates hinsichtlich der Kennzeichnung bestimmter gefährlicher Stoffe in Österreich und Schweden (ABl. L 199, S. 57).

31 — Zitiert in Fußnote 6.

32 — Siehe Urteil des Gerichtshofes vom 7. Juli 1992 in der Rechtssache C-295/90 (Parlament/Rat, Slg. 1992, I-4193).

56. Ich möchte hinzufügen, dass solche neuen Maßnahmen natürlich auf alle Mitgliedstaaten ohne Diskriminierung anwendbar sein sollten; wenn so z. B. bestimmten „neuen" Mitgliedstaaten gewährte Ausnahmeregelungen zu verlängern wären, um sie zu ermächtigen, stärker beschränkende Maßnahmen weiter aufrechtzuerhalten, dann sollte grundsätzlich dieselbe Option anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, die in derselben Situation sind. Eine unterschiedliche Behandlung von Mitgliedstaaten wird nur dann zulässig sein, wenn es berechtigte Gründe für die Unterscheidung gibt. Obwohl also die Maßnahme der Kommission meines Erachtens aus einem formalen Grund für nichtig erklärt werden sollte, kann das Ergebnis auch den Bedenken der Niederlande wegen der Substanz der Maßnahme Rechnung tragen.

Ergebnis

Im Licht der vorangehenden Stellungnahme bin ich der Meinung, dass der Gerichtshof:

1. Nummer 3 des Anhangs der Richtlinie 1999/51/EG der Kommission vom 26. Mai 1999 zur fünften Anpassung des Anhangs I der Richtlinie 76/769/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (Zinn, PCP und Cadmium) an den technischen Fortschritt für nichtig erklären sollte;

2. erklären sollte, dass die Wirkungen dieser Bestimmung bis zum Erlass von neuen Gemeinschaftsmaßnahmen auf einer zutreffenden Rechtsgrundlage aufrechterhalten werden;

3. der Kommission auferlegen sollte, die Kosten der Niederlande zu tragen;

4. Schweden auferlegen sollte, seine eigenen Kosten zu tragen.